FRC 3.19711

19711

Case FRC 12200

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

OPINION

DE

LAUSSAT,

SUR la résolution du 14 floréal an 7, relative à la comptabilité intermédiaire.

Séance du 29 Fructidor an 7.

CITOYENS REPRÉSENTANS,

LES dispositions de la résolution que nous examinons se partagent dans leur objet entre deux sortes d'attributions, les liquidations et les comptes, dont la loi du 2 messidor dernier a investi le bureau créé par

elle, et par elle désigné sous le nom de *bureau de liquidation provisoire de la comptabilité intermédiaire.*

Sur les comptes, la résolution veut que ceux de toute gestion commencée avant le premier juillet 1791, et qui se sera prolongée au-delà de cette époque, relèvent de la comptabilité nationale, conformément à la loi du 18 frimaire an 4; et que ceux de toute gestion commencée, à dater du premier juillet 1791 au 15 brumaire an 4, et qui se sera prolongée au-delà de cette dernière époque, ressortissent du bureau de la comptabilité intermédiaire, conformément à la loi du 2 messidor an 6.

Sur les liquidations au profit des non-comptables, la résolution prononce, qu'appliquant à celles faites et à faire par le bureau de la comptabilité intermédiaire les dispositions de la loi du 24 frimaire an 6, elles seront réputées définitives, sauf le recours au ministre des finances et au Directoire exécutif.

Votre commission, en rendant hommage aux vues d'ordre qui ont dicté les articles de la résolution, concernant les comptes, s'est hautement élevée contre les principes que cette même résolution réclame relativement aux liquidations.

Cependant ces principes étoient déja consacrés par nos usages et par nos lois, notamment par celle du 24 frimaire an 6 sur la liquidation de l'arriéré, l'une des plus importantes et des plus vastes qui aient été rendues dans cette branche de nos finances, sous le régime constitutionnel.

Mais la commission s'en tenant à une théorie rigoureuse, et s'étayant de l'exemple de l'assemblée constituante soutient que, malgré les préjugés ultérieurs, les représentans seuls de la nation peuvent rendre une liquidation définitive, puisqu'en dernière analyse, liquider c'est créer

une dette, et par conséquent fonder une contribution; attribut qui bien certainement est le propre du Corps législatif.

Ainsi a raisonné votre commission; deux orateurs ont combattu avec avantage ce système.

En effet, liquider n'est en aucun cas créer une dette, mais tout au plus la reconnoître: quelquefois il résulte d'une liquidation une créance pour la nation au lieu d'une dette; mais dette ou créance, n'importe, il n'est pas plus besoin de l'intervention du Corps légilatif pour la légitimité de l'un que pour la légitimité de l'autre; il est seulement indispensable que l'objet à liquider, cet objet qui donne lieu à établir un débiteur ou un créancier de la nation, ait originairement en sa faveur l'autorité d'une loi; sans cela, à moins d'en rendre une toute exprès, il ne seroit pas admissible à la liquidation. Prenons pour exemple la liquidation des offices supprimés: le liquidateur n'examine-t-il pas d'abord si l'office existoit légalement, et en vertu de quelles lois? il y cherche les finances qui ont dû en être payées; il vérifie, d'après les quittances, si elles l'ont été; il arrête et motive en conséquence le montant de la rente sur l'état, qui revient au propriétaire. Vous voyez, représentans du peuple, qu'il ne grève pas le trésor public d'une charge nouvelle, et qu'il ne fait qu'en constater, en calculer et en fixer une le plus souvent très-ancienne. Ce n'est donc point du tout le cas de cet axiôme, l'un des plus sacrés d'ailleurs de notre constitution, qu'*au Corps législatif seul appartient d'établir des contributions publiques.*

Si l'Assemblée constituante l'entendit autrement, ou plutôt si elle se réserva à elle-même de vérifier et de constater toutes les liquidations, de quelque nature qu'elles fussent, c'est qu'elle se méfioit, non sans raison, de son pouvoir exécutif, et traitoit en général avec lui comme avec un ennemi.

Qui oseroit jamais mêler ses affaires d'intérêt avec celles de la République, si on ne pouvoit ensuite parvenir à les en démêler, qu'après avoir passé par cinq ou six degrés de liquidation, dont le dernier circuleroit par de longs et difficiles circuits, à travers les commissions et les ordres du jour de nos deux conseils ?

A combien d'intrigues, d'obsessions, de séductions ce seroit exposer le législateur, lorsqu'au contraire il importe qu'il soit tenu sans cesse à une haute élévation de tous les intérêts particuliers et de toutes les acceptions privées, énonçant les oracles de la raison, et laissant aux magistrats inférieurs le soin de les appliquer sous leur responsabilité.

Cette responsabilité n'a pas besoin d'être stipulée : elle est de droit. Elle est, pour les liquidations, la même que pour tous les autres actes du gouvernement, quel que soit celui de ses agens de qui ils émanent. Ordinairement les liquidations sur lesquelles porte principalement la question actuelle, s'opèrent dans les départemens respectifs des ministres. Elles n'en sont sorties, et ne sont passées au bureau de la comptabilité intermédiaire, que pour des causes extraordinaires développées dans le temps, et connues, représentans du peuple, de vous tous.

Quand les ministres y procèdent, elles sont sans nul doute définitives ; mais les parties intéressées qui se trouveroient lésées ont leur recours ouvert au Directoire. C'est la marche naturelle. Si au contraire les liquidations étoient préjudiciables à la nation, le Corps législatif est le surveillant-né auquel il seroit donné de s'en formaliser et d'y mettre ordre. Aucuns des moyens d'en obtenir la connoissance ne lui sont étrangers ou interdits. Il l'obtiendra par la voix publique, par les dénonciations, par les messages au Directoire, et surtout par les comptes des ministres. Le mode de ces

comptes n'est malheureusement pas encore réglé ; mais enfin il le sera : ces comptes ne se réduiront pas toujours au tableau non contesté et non appuyé de pièces, que chaque ministre publie tous les ans à sa manière, des dépenses qu'il a faites. Outre ces comptes, qui n'ont d'autre tribunal que celui du lecteur bénévole, et qui néanmoins sont susceptibles d'une forme et de détails plus instructifs et plus utiles, il faut enfin obliger encore chaque ministre, pour tout ce qui est disposition de la fortune publique, à présenter annuellement son compte à la comptabilité nationale, et c'est celui-là seul qui sera le vrai compte ; c'est là que les abus des liquidations, et tous ceux d'une administration mauvaise et déprédatrice se décéleront nécessairement eux-mêmes. Pour qu'ils ne pussent échapper au corps législatif, il lui suffiroit donc de rendre une bonne loi organique des dispositions constitutionnelles relatives, tant aux comptes des ministres et de leurs agens, qu'à ceux de la trésorerie nationale et de ses comptables. La résolution que nous discutons ne partageroit pas les avis, si nous avions cette loi attendue, réclamée et annoncée depuis longtemps. Excepté les lois de salut public immédiat, il en est peu, il n'en est peut-être pas d'aussi urgente, et de plus essentielle.

Quoique l'institution du bureau de la comptabilité intermédiaire soit à mon sens une superfétation et une monstruosité ; quoique j'en aie, avant sa naissance, montré les vices, et prédit les inconvéniens et les maux ; quoique j'aime à compter sur quelque moment prochain de juste impatience, où l'aspect permanent de cet abus arrachera aux deux Conseils le cri unanime de sa suppression : néanmoins, puisque cet établissement existe, puisqu'il n'appartient pas aux An-

ciens de le réformer, je ne crois pas que nous puissions nous empêcher de rendre la loi proposée.

Le bureau de la comptabilité intermédiaire opère aujourd'hui, sous la surveillance unique(1) du ministre des finances, les liquidations qui s'opéroient auparavant sous les surveillances multipliées des divers ministres ; il n'y a pas de raison d'imposer plus de formalités ou de garanties, ni de prêter moins de confiance à cette surveillance qu'à chacune des autres. Au lieu d'offrir autant de responsabilités que de ministères, elle en offre une seule dans le sein du ministère des finances. Mais que les liquidations émanent d'un bureau ou de sept, le nombre ne change rien aux maximes qui doivent les régir. Pourquoi ne seroient-elles pas définitives de la part du bureau de la comptabilité intermédiaire, comme elles l'eussent été de la part des bureaux que la comptabilité intermédiaire a remplacés ?

Or très-certainement, et la loi du 3 brumaire an 4, soit pour la dette publique, soit pour la dette des émigrés, et la loi du 15 du même mois pour les anciennes pensions, et sur-tout la loi du 24 frimaire an 6, pour restitutions, remplacemens, indemnités, remboursemens, fournitures, arriérés de toutes les espèces et de tous les temps depuis la fondation de la République ; toutes ces lois, et celle même encore plus remarquable d'août 1793 sur la formation du grand livre, attribuent aux agens qu'elles désignent le droit de liquidation définitive, sauf leur responsabilité. Ces lois veulent que les liquidations soient définitives par cela seul qu'elles ne les déclarent point provisoires. Elles s'assurent seulement que des états en seront remis à la comptabilité nationale ; mais sans en suspendre un instant l'effet pur et simple vis-à-vis des parties inté-

(1) Article II.

ressées non comptables. Elles mettent ainsi à couvert les intérêts de la nation, et n'usurpent point sur ceux des citoyens. On a dit : *La loi du 5 brumaire an 4 n'est point applicable au bureau de la comptabilité intermédiaire?* Non, elle ne lui est point spécialement applicable ; mais on avoit eu raison de la citer comme prouvant, d'une part, que, dès les premiers pas dans le régime constitutionnel, le Corps législatif n'avoit pris aucune part à des opérations de liquidation ; et ensuite que les liquidations, à la responsabilité près des liquidateurs, sortoient définitives de leurs mains.

De ce que la loi du 24 frimaire an 6 (1) avoit, par une disposition formelle, déclaré définitives les liquidations faites au profit des créanciers non comptables jusqu'au jour où elle a été rendue, on a conclu que celles faites depuis ce même jour étoient provisoires. La conclusion n'est pas juste. Je dirois au contraire avec plus de raison que cette loi ayant pour but d'accélérer les liquidations, et d'en finir avec elles, a pris la précaution de déclarer celles qui avoient précédé définitives ; n'importe quelles lois les eussent réglées, parce qu'elle entendoit que désormais toute liquidation fût définitive. Cependant, pour rendre telles les liquidations qu'elle-même prescrivoit, ne suffisoit-il pas évidemment qu'elle n'y eût mis ni restriction, ni réserve ? et elle n'y en a pas mis.

Je ne trouve pas mieux fondées les objections qui ont été faites contre la distinction entre créanciers comptables et créanciers non comptables. Cette distinction est juste ; elle n'a pas été imaginée pour favoriser l'ambition et les usurpations du bureau de la comptabilité intermédiaire : car elle date de beaucoup plus loin que cet établissement, et se trouve nommément dans la loi du 24 frimaire an 6.

(1) Article VII.

Le créancier comptable est celui qui ayant manié de l'argent ou des effets au nom de la nation, se trouve constitué en avances pour elle par le résultat vérifié de ses comptes; le créancier non comptable à son tour est celui à qui il est dû par la nation à raison de quelque avance convenue ou exigée en travail, ou en effets, ou en argent.

Il est de prudence et d'usage de ne point décharger légèrement celui qui a manié la fortune publique: c'est une des conditions de son état. Mais y auroit-il équité à ne payer que sous condition une créance acquise à son propriétaire au prix de ses sueurs et de son bien, et qui peut-être aura été un grand service rendu à la patrie? De quel droit faire dépendre l'acquittement d'une semblable dette d'un cautionnement préalable, que beaucoup de créanciers peuvent être dans l'impuissance de se procurer? J'ai expliqué comment la nation trouvoit ailleurs la seule garantie à laquelle il lui fut permis de prétendre.

Je pense donc que la résolution respire des intentions saines et conformes à l'esprit de notre constitution, en ordonnant que les liquidations faites au profit des créanciers non comptables par le bureau de la comptabilité intermédiaire, conformément à la loi de sa création, seront réputées définitives.

Elle ne fait qu'exprimer une interprétation essentielle, et déterminer clairement des limites de compétence, quand elle précise les époques auxquelles commencent ou finissent les comptes dont la connoissance et un premier jugement ont été délégués à ce même bureau.

Les reproches qui ont été dirigés contre cette partie de la résolution s'évanouissent, si l'on songe que la loi du 2 messidor an 6 (1) n'a rien innové dans la

(1) Article XXIV.

comptabilité des comptables directs de la trésorerie nationale : ils sont restés immédiatement sous la juridiction des commissaires de la comptabilité, et le bureau de la comptabilité intermédiaire leur est tout-à-fait étranger.

Les comptes qu'il est chargé de préparer, vérifier et apurer provisoirement ne peuvent avoir de rapports avec ceux de la trésorerie que comme pièces de comparaison ; mais la loi même du 2 messidor an 6 (1) ne porte-t-elle pas qu'aussitôt que la comptabilité intermédiaire aura successivement examiné ceux de la première espèce, elle les transmettra sans délai à la comptabilité nationale ? de manière que, plus ou moins promptement, c'est toujours dans le sein de celle-ci que tous les comptes viennent aboutir : il sera donc facile de les y rapprocher au besoin les uns des autres.

Par cette simple observation tombent les objections tirées, et du prétendu éparpillement de plusieurs comptabilités liées par elles-mêmes ensemble, et du prétendu morcellement qui s'ensuivroit dans les comptes constitutionnels de la trésorerie nationale, et des embarras qui en naîtroient dans ses triages et ses écritures. Répétons que son lot, tant dans la comptabilité intermédiaire que dans la comptabilité constitutionnelle, est un lot à part, auquel il n'a été rien innové. S'il existe quelque chose de commun entre ce lot et celui qui a été fait au bureau de la comptabilité intermédiaire, ce ne sauroit être que devant les commissaires de la comptabilité nationale, où les divers comptes s'acheminent par des routes différentes, et où ils s'entre-serviront de preuve et de contrôle.

Au surplus, les bornes décrites par la résolution pour la compétence du bureau de la comptabilité inter-

(1) Article XVIII.

médiaire, ne sont que la conséquence rigoureuse des termes de la loi de son établissement, et il étoit nécessaire de les poser.

Tout compte se rend, ou pour une gestion isolée et de circonstance, ou pour une gestion suivie et de durée. Les comptes de ce dernier genre sont établis par année ou par exercice : ils seront en petit nombre dans les attributions du bureau de la comptabilité intermédiaire, parce que la plupart rentrent dans la classe de ceux qui appartiennent à la trésorerie. Dans tous les cas, ils s'accommoderont aisément aux epoques fixées par la résolution : quant à ceux qui embrassent des gestions isolées et de circonstances, il est certain qu'il n'est point possible de les scinder ; et votre commission a très-bien dit qu'il *falloit maintenir l'indivisibilité des comptes.* Un exemple servira mieux que tous les raisonnemens à rendre cette vérité frappante. Je suppose qu'un homme eût été chargé, en prairial de l'an 3, de pourvoir, pour la République, à l'habillement des troupes de l'armée de Sambre-et-Meuse pendant la campagne, et qu'il eût continué cette mission, avec maniement de deniers publics, jusqu'au commencement de la campagne suivante : concevez-vous, représentans du peuple, la possibilité de diviser son compte en deux parties, dont la première se termineroit juste au 15 brumaire de l'an 4, et seroit jugée provisoirement par le bureau de la comptabilité intermédiaire ; et dont la seconde commençant au 15 brumaire, iroit droit au ministre de la guerre, pour arriver de son côté, on ne sait encore quand ni comment, à la comptabilité nationale ? Quelque peu familier qu'on soit avec ces matières, on sentira qu'une pareille coupure de compte seroit absurde et à peu près impraticable.

Mon opinion sur le bureau de comptabilité intermédiaire n'a pas changé ; elle est aujourd'hui telle que je

l'ai émise à cette tribune il y a quinze mois ; l'expérience l'a renforcée au lieu de l'affoiblir. Ne pas adopter la résolution qui nous est soumise, seroit, je le sais, un moyen indirect d'avancer ou de hâter son anéantissement : mais ce moyen nuiroit aussi à cette foule de citoyens dont vous lui avez remis les intérêts ; ce moyen nous priveroit d'ailleurs des foibles avantages que nous pouvons néanmoins retirer de ce mauvais établissement ; nous nous trouverions enfin, par une impardonnable contradiction, avoir nui deux fois à la République, l'une en créant ce bureau, l'autre en le maintenant ensuite hors d'état de remplir sa destination.

Je vote pour la résolution.

A PARIS, DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Vendémiaire an 8.